

VIGVÁRI András

AZ ELLENŐRZÉSI FUNKCIÓ FELÉRTÉKELŐDÉSE ÉS A MODERN GAZDÁLKODÁS KIHÍVÁSAI

A gazdasági intézményrendszer fejlődésének természetes velejárója a különböző gazdasági ellenőrzési funkciók kialakulása, differenciálódása. Az ellenőrzési funkció létrejöttének alapvető mozgatórugója a különböző gazdasági folyamatokban rejlő bizonytalanság. Az ellenőrzés olyan vezetési és irányítási funkció, amely a bizonytalanság kezelését szolgálja, de annak nem egyetlen eszköze. Az alábbi írás néhány fogalom újragondolásával és néhány összefüggés felvázolásával igyekszik hozzájárulni az ellenőrzési funkcióval kapcsolatos szakmai együttgondolkodáshoz.

Az ellenőrzési funkció elméleti alapjainak tárgyalásakor a különböző tudományágaknak a *bizonytalanság*-gal kapcsolatos explicit vagy implicit formában megfogalmazott felfogásaiból érdemes kiindulni.

A standard mikroökonómia ismert gondolatrendszerében a különböző gazdasági szereplők *tökéletes* informáltságát vagy árnyaltabb kifejtésekben az informálódás *egyenlő lehetőségét* feltételezi. Ebben a világban nincs helye a bizonytalanságnak, a bizonytalanság-kezelés intézményesült formáinak. Az ellenőrzési funkció problémáinak tárgyalásához a modern mikroökonómia egyik markáns irányzata jelenti az egyik kiinduló pontot. Ezt a szakirodalom az „információ közgazdaságtaná”-nak nevezi. (1) Ezen közgazdasági irányzat olyan szituációkkal foglalkozik, amelyekben a gazdasági szereplők informáltsága nem teljes és nem egyenletes. Így a nem tökéletesen informált szereplők döntéseiket a *bizonytalanság* körülményei között hozzák, és az egyes szereplők többlet információja, tudása valamilyen formában *aktivizálódik*, sajátos erőforrásként működik. Az irányzaton belül leggyakrabban tárgyalt eset, amely egyben a probléma lényegét is modellel, a megbízó és ügyvivő esete az úgynevezett (P-A-paradigma). A paradigma abból indul ki, hogy a megbízó (P) valamilyen bizonytalan végkimenetelű gazdasági cselekményre ad megbízást az ügyvivőnek (A). E viszonyban a felek nem azonos mértékben

informáltak, ráadásul az adott gazdasági cselekmény bizonytalan kimenetelére a megbízott által befolyásolható és nem befolyásolható tényezők *egyaránt* hatnak. Ilyen viszonyok között P ellenőrizni kívánja az általa adott megbízás teljesítését. A probléma az, hogy milyen intézményes, szerződéses feltételek mellett biztosítható, hogy a tényleges folyamatokat jobban ismerő A ne tudjon az információs aszimmetriával visszaélni. A visszaélések elkerülésének három elvi módja van. Az egyik a megbízó és megbízott közötti érdekütközések kezelése, megfelelő érdekeltségi rendszer kialakítása. A második lehetőség, a köztük lévő szerződéses viszonyba olyan szankciók építése, amelyek az információ többlettel való visszaélést túlzottan költségessé teszi. A harmadik lehetőség a megbízott megfigyelése. E megfigyelés különböző formákban mehet végbe. Lehetséges úgy, hogy a megbízó egyénileg végzi, de azt megbízás formájában is el lehet végeztetni. Ilyen megbízásoknak tesznek eleget például a piaci alapon működő elemző, minősítő cégek, amelyek különböző befektetők megbízásainak tesznek eleget és ilyenek az államháztartás rendszerében működő ellenőrző szervezetek. E megfigyelő funkció önállósulhat egy gazdálkodó szervezeten belül is.

Ha az ellenőrzés különböző funkcióira gondolunk, akkor világosan látható, hogy sajátos eszközeivel az ellenőrzés egyfelől a különböző gazdasági események-

ben rejlő bizonytalanságokat, illetve a különböző gazdasági szereplők közötti információs aszimmetriát kívánja a megfigyelés eszközeivel kezelni. A mikro-ökonomia gondolati rendszerében e két követelmény kiegészül egy harmadikkal, nevezetesen, hogy az előbbi célok úgy valósuljanak meg, hogy az ellenőrzés gazdasági költségei ne haladják meg annak valamilyen módon értelmezett „hozamát”. Az ellenőrzés hozamának lehetséges értelmezését az írás végén mutatom be.

Az, hogy a megbízó és megbízott eltérő pozíciójából adódó bizonytalansági problémákat a standard közgazdaságtan hosszú ideig elhanyagolta, nem jelenti azt, hogy ez a gazdálkodásnak valamiféle új jelensége. Az ügynök és a megbízó konfliktusa is ott volt a kezdetektől az állami gazdálkodásban és minden olyan helyzetben, amikor a tulajdon és annak használata elvált egymástól. Magának a számvitelnek a kialakulásához is az a tulajdonosi igény vezetett, amely a különböző gazdasági folyamatokban követni kívánta a tulajdon különböző elemeinek változásait. (2) A bizonytalanságoknak ez a része a bizalom hiányán alapul, de ahogy láttuk, a bizonytalanságnak vannak más forrásai is. Ilyenek a piaci koordináció logikájából, a piac működéséből, valamint az alkalmazott technológiákból adódó bizonytalanságok.

A bizonytalanság gyökereinek és a gazdasági folyamatokban betöltött szerepének magyarázatában tekintettel kell lenni a gazdasági rendszerek fejlődésére. Azok a közgazdasági iskolák, amelyek a gazdasági rendszerek fejlődésének mozgatórugóit vizsgálták és a közgazdaságtan törvényszerűségeit történeti kontextusban tárgyalták, kimutatták a munkamegosztás kiemelkedő szerepét a gazdasági fejlődésben. A munkamegosztás egy meghatározott foka a specializáció, amely a különböző funkciók közötti kooperációt és koordinációt feltételez. A különböző gazdálkodási funkciókban végbement specializáció és a különböző gazdasági szereplők erős egymásra utaltsága maga is a gazdaságban lévő bizonytalanság forrásává lett. A gazdasági fejlődésben a pénz megjelenése, a pénzfunkciók kiteljesedése, a pénzügyi rendszer gazdaságot integráló szerepének totálissá válása a bizonytalanság, benne a kockázatok minőségileg új forrását jelentette. A pénz nemcsak a gazdaság zavartalanabb, „simább” működését eredményezi, de a kiszámíthatatlan események megannyi forrását is jelenti.

Az elméleti alapok másik ága a politikai szociológiából, a modern vállalatelméletből és vezetéstudományból származtatható. (3) A hagyományos szervezetelmélet, amely a hatékony szervezet ideáltípusának

a bürokratikus szervezetet tekinti, a standard mikro-ökonomiához hasonlóan tisztán átlátható viszonyokat tételez. E szerint a racionálisan működő szervezet formalizált, a különböző feladatok és felelősségek világosak. A bürokrácia-elméletek a politikai rendszerekben jól elkülöníthetőnek vélik a politikai döntéseket és az azokat végrehajtó szakbürokráciák működését éppúgy, mint a különböző vállalatokon belüli vezetési és végrehajtói funkciókat. A különböző szervezetek működése ebben a feltételrendszerben átlátható, kiszámítható, nélkülözi a bizonytalanságot.

Ahogy a politika meghatározására és formálására felhatalmazott testületek és a választók sem lehetnek biztosak a végrehajtó hatalom és a szakapparátusok racionális működésében, úgy a különböző vállalatok tulajdonosai sem bízhatnak meg feltétlenül az általuk kinevezett menedzsmentben. Ennek az az oka, hogy a tagolt szervezeti rendszer különböző szintjein működő egyének és csoportok érdekei divergálnak. E divergenciák következménye a szervezet működésének kiszámíthatatlansága, bizonytalansága.

Az ellenőrzés tehát közgazdaságilag, politikai szociológiailag és szervezetelméletileg is meghatározható – a gazdaságban rejlő – bizonytalanságok kezelésére hivatott funkció. A továbbiakban ellenőrzés alatt e gazdasági és politikai-szociológiai funkciót értem. Ebből az is következik, hogy az nem azonosítható e funkciót megvalósító „technikákkal, technológiákkal”. E gazdaságilag és szociológiailag értelmezhető funkció érvényesítése különböző módszerek és technikák kombinációival történik.

Az ellenőrzési funkció tartalma

Az ellenőrzési szakma nemzetközileg, sőt még hazai viszonylatban sem beszél „egy nyelven”. Ez két dologból adódik. Egyrészt abból, hogy maga a funkció az általa kiszolgált igények változásából adódóan állandóan fejlődik. E változások drámaivá váltak az utóbbi néhány évtizedben. Ez azt is jelenti, hogy az ellenőrzési funkció finomodik, részfunkciókra bomlik, specializálódik. A különböző értelmezések másik oka, hogy a szakma természetes módon kötődik a tevékenység jellegét és a funkció működési közegét nagymértékben meghatározó jogi szabályozási környezethez, amely – a tapasztalható egységesülés ellenére is – az egyes országokban, országcsoportokban nagymértékben különbözik. A piacgazdaság több modellje ismert. E modellekben markánsan különbözik a vállalatirányítás rendszere, a tulajdon szerkezete, a vállalatok

finanszírozási szerkezete, a finanszírozás közvetett és közvetlen csatornáinak jelentősége, az állam szerepe, a jogrendszer. E különbségek az ellenőrzési funkció működésében is tapasztalhatók. Talán a legmarkánsabb, hogy az ún. angolszász modellben az ellenőrzés – később ismertető – ex post formái és a tevékenység szabályainak szokásjogi, sztenderdeken alapuló rögzítése jellemző. Az ún. kontinentális modell ellenőrzési kultúrája az ex ante formákat preferálja és a szabályokat törvényekben igyekszik rögzíteni.

Az ellenőrzés tevékenység, amely valamely cselekvés, folyamat vagy esemény egy előre kijelölt feltételrendszerhez viszonyított megvalósulását vizsgálja. E cselekvés mindig valamilyen irányítási vagy vezetési folyamat része. E vizsgálat kiterjed a tényállapot és az elvárt állapot eltérése, az eltérések okai, következményei és a kiküszöbölésére tehető intézkedések kimutatására, feltárására. Ezen a ponton tehát rögzíteni kell, hogy az ellenőrzés irányítási és/vagy vezetési funkció. Az ellenőrzés a megfelelően differenciált irányítási és/vagy vezetési rendszerben szervezetileg is önállóvá válik, különböző kötelező szabályokban, ellenőrzési szervezetekben intézményesülhet. A funkció intézményesülése, esetleg önállósult szervezeti formában történő megjelenése a fejlődés folyamatainak és/vagy a szabályozási aktusok eredménye.

Az ellenőrzés „technológiai” értelemben gazdasági elemzési módszerek, a tevékenység jellege által meghatározott munka- és folyamatszervezési elvek és eljárások és eljárásrendek kombinációja. E meghatározás mindhárom eleme fontos. Az elemzési mozzanat azzal kapcsolatos, hogy meg kell határozni a kezelni vagy elkerülni kívánt bizonytalanságot. Ez az ellenőrzött folyamat, szervezet, program működését meghatározó tényezők (4) meghatározását, a tényezők közötti kölcsönhatások feltárását jelenti. Erre alkalmasak azok az elemzési módszerek, amelyek az egyszerű összehasonlítástól az elemi statisztikai módszereken keresztül a legkülönbözőbb modellek alkalmazásáig terjednek. Az elemzés adekvát módszere nem elégséges az ellenőrzés megfeleléséhez. Az ellenőrzési funkció ugyanis különböző érdekhordozók szempontjai szerint működik. Ez részben megköveteli az érintett érdekhordozók szempontjainak érvényesítését, valamint a funkcióval kapcsolatos érdekkonfliktusok kezelését. A megfelelő szempontokat és az ellenérdekek kizárását szolgálják a speciális munka- és folyamatszervezési elvek és eljárásrendek. Ezekre a különböző ellenőrzési funkciók ismertetésekor kitérek.

Az eredményes ellenőrzési tevékenység e három tényezője mellett feltételezi az ellenőrzött szervezet,

tevékenység, program környezetének, lényegének és működési logikájának ismeretét. Az ellenőrzés technológiája együtt fejlődik a gazdasággal.

Ahogy már említettük az ellenőrzési funkció mindig meghatározott „erőtérben”, érdekviszonyok között működik. Az ellenőrzés speciális munkaszervezési eljárásai, eljárásrendjei, az ellenőrök által követendő magatartási normák azért alakultak ki, hogy ezen érdekkonfliktusok magának az ellenőrzés funkciójának veszélyeztetése nélkül kezelhetőek legyenek.

A fejlett intézményrendszerrel rendelkező gazdaságokban az ellenőrzési funkció komoly mértékben differenciálódik. A privát szektor modern nagyvállalatainak megjelenésével az irányítási és vezetési tevékenység szerepének növekedésével, az állami szabályozás kiterjedésével egyre több „felhasználói” igény jelentkezik.

Az állam különböző gazdasági funkcióinak kiteljesedésével az állami gazdálkodás is egyre összetettebbé válik. Illúzióknak bizonyult a visszaszoruló, elhaló állam koncepciója. A közszektor közvetlenül és közvetett módon biztosítja a gazdaság zavartalan működését, a szükségletek egy részének kielégítését, benne egyre nagyobb gazdasági erőforrástömeg összpontosul. Ez az ellenőrzés tradicionális területén, az államháztartásban is gyökeres változásokat hoz. Az állami szerepvállalás és szabályozás hatókörének ingadozása, változásai az ellenőrzés igényét nem, „legfeljebb” filozófiáját, szakmai alapállását befolyásolja. A gazdálkodás mindennapjaiba egyre több ellenőrzési részfunkció épült be. E funkciók együttesen alkotják az ellenőrzés rendszerét. Ezen ellenőrzési rendszer hivatott garantálni – egyebek között – a társadalmi berendezkedés olyan alappilléreinek megbízhatóságát, mint a különböző vállalatok pénzügyi beszámolóit, a gazdasági szereplők adóbevallásait, a közpénzek felhasználásáról szóló beszámolókat, a statisztikai rendszer alapját jelentő adat-szolgáltatások stb.

Nem kerülhető el az ellenőrzési funkciót leíró különböző fogalmak jelentéseinek tisztázása. A magyar nyelvvel szemben, amely jobb híján a különböző részfunkciókat ugyanazzal a fogalommal illeti, az angol az ellenőrzési funkciókat differenciáltan adja vissza. (5)

A *check* egy konkrét állapotnak az elvárthoz történő tételes viszonyítását jelenti, magyarul talán tételes ellenőrzésnek mondhatjuk. A *test* próbaszerű ellenőrzést jelent. A *monitor* folyamatos nyomon követő ellenőrzést kifejező fogalom. A *review* alatt felülvizsgáló, áttekintő ellenőrzést értünk. A *control* fogalma az ellenőrzés irányítási, felügyeleti, szabályozási össze-

függéseit jelenti, lényege, hogy a folyamatokba beavatkozik. A *supervision* a felügyeleti ellenőrzést jelölő fogalom. Az *audit* valamilyen folyamat, tevékenység, szervezet utólagos, a folyamattól függetlenül történő átvizsgálását jelenti.

A különböző ellenőrzési részfunkciókat a szakma rendkívül sokféle módon csoportosítja. Mondanivalónk szempontjából két fogalomkör pontosítására van szükség. E két különböző csoportosítási lehetőség a funkciók különböző „közös” tulajdonságaiból és/vagy szemléletéből adódik.

Az egyik a *külső* és a *belső* ellenőrzés fogalmának megkülönböztetése. E megkülönböztetés alapját az ellenőrzés céljának meghatározása és eredményének visszacsatolása adja. Az ellenőrzés mindig meghatározott érdekeket szolgál. A külső ellenőrzés a tényleges (végrehajtó) gazdálkodási folyamaton kívül elhelyezkedő érdekhordozókhoz köthető. Ilyen érdekhordozó a vállalatok esetében a tulajdonos vagy még inkább a különböző tulajdonosok, a vállalat üzleti partnerei (vevők, szállítók, hitelezők stb.), az állam mint adóbeszedő. Az államháztartásban ilyen külső érdekhordozók a választók, az általuk delegált képviselők. Külső ellenőrzés esetén arról van szó, hogy egy gazdasági szervezet tevékenységét különböző felhatalmazásokkal, különböző állami és nem állami ellenőrző szervek meghatározott szempontok szerint ellenőrizhetik és megállapításaikat meghatározott kérdésekben tehetik meg. Azt ellenőrizhetik amit a jog enged. Ilyen ellenőrzés például az adóhatósági ellenőrzés, felügyeleti ellenőrzés vagy akár a könyvvizsgálat.

A belső ellenőrzés az operatív gazdálkodáshoz közvetlenül kötődő érdekhordozókat szolgálja. Így a magánszektorban a tulajdonosok által delegált irányító testületek (igazgatóság, felügyelő bizottság) és a menedzsment, az államháztartásban a végrehajtó hatalom és a bürokrácia irányító és vezető tevékenységét segíti. A belső ellenőrzés e tekintetben kevésbé korlátozott, hiszen tárgya az azt elrendelők szándékától függ. Az eredményeivel kapcsolatos visszacsatolások is belső ügyek. A tulajdonos és/vagy menedzser megteheti *mindent* amit a jog nem *tilt*.

Nagyon fontos, hogy a kétféle típusú ellenőrzés eltérő kombinációban ugyan, de nagyon hasonló technikákat használ.

A másik csoportosítás az *ex ante*, az *ex post* és a folyamatokba épített ellenőrzési típusok megkülönböztetése. E megkülönböztetés elsősorban arra koncentrál, hogy az ellenőrzés eltérő céljaiból milyen eltérő „technológiák”, szemléletek, vagyis módszerek, munkaszervezési elvek és eljárások és eljárásrendek következnek.

Ebben az esetben az *ex ante* ellenőrzés azt jelenti, hogy a gazdasági esemény *lezajlása előtt* megtörténik a kívánt és a bekövetkezés esetén előálló állapot összehasonlítása. E módszer megakadályozza a nem kívánt esemény bekövetkezését. Ilyen az általánosan használatos ellenjegyzési gyakorlat vagy a német rendszerekben használt „négy szem” elve, ahol a kontroller előzetesen ellenőriz. Ilyen a bankoknál általánosan használt bizottsági döntési rendszer. Ilyennek tekinthető az államháztartási rendszerben a kincstári gazdálkodás, ahol a tényleges pénzkidadás előtt az arra felhatalmazott szervezet felülvizsgálja a pénzkidadás jogosságát. E rendszer kétségtelen előnyei mellett nyilvánvalóak a gyengeségei is. Ezek a rugalmatlanság, a nehézkesség és a költségesség.

A folyamatokba épített ellenőrzés lényege, hogy a tevékenységbe olyan ellenőrzési pontok épülnek, amelyek folyamatosan vizsgálják azok eltéréseit valamilyen normálisnak tekintett értéktől vagy állapottól. Ilyen funkció telepítésének előnyei a tömegszerűség esetén mutatkoznak meg és az információtechnológiai alkalmazások rendkívül kedvező feltételeket biztosítanak hozzá. A folyamatokba-építettség értelme az, hogy az ellenőrzési elemek nem kívánatos eltérések esetén azonnal beavatkoznak, korrigálnak. Klasszikus esetek: a minőségellenőrző funkciók, a különböző fizikai védelmi rendszerek (pl. beléptetés) vagy például a különböző informatikai rendszerekre alapozott könyvelési, statisztikai rendszerek.

Az *ex post* ellenőrzés lényege az „események utániság”. Felmerülhet a kérdés, hogy van-e értelme megtörtént dolgokkal foglalkozni? Azt kell mondani, hogy bizonyos esetekben igen. Egyfelől az előbbi két ellenőrzési funkció igen költséges, nem biztos, hogy mindig, mindenhol „megéri az árát”. Ez a közvetlenül felmerülő költségeken túl azt is jelenti hogy a nehézkes, formalizált döntési rendszer (pl. négy szem elv érvényesítése) bizonyos esetekben üzleti veszteségek forrása lehet. Az *ex post* ellenőrzés – amely klasszikusan *review* vagy *audit* – megmutatja, hogy az előbbi két ellenőrzési funkció „szűrői, érzékelői” jól vannak-e beállítva. A vezetési rendszeren belüli felülvizsgálat (beszámoltatás, értekezlet stb.) egyben úgynevezett vezetői ellenőrzési funkciót is jelent. A különböző szintű vezetők ellenőrzési jogosultsága azonban az általuk vezetett területre korlátozódik.

Az *ex post* ellenőrzés tipikus formája az *audit*. Az *audit* fontos jellemzője, hogy az ellenőrzött folyamattól független és jogosultsága általános. Módszerében kiemelendő a „szemlélődő” jelleg és az időszakosság.

A szemlélődés nem passzivitást és lazaságot, sokkal inkább mélyrehatolást és a lényegi összefüggések keresését jelenti. Az audit érdeklődése mindig valamilyen egész. Az audit vizsgálja az általa használt elsődleges információk hitelességét is. Az audit függetlensége nem előny és nem érdem, hanem „helyzet”. A függetlenség előnye az elfogulatlanság, a totális rálátás lehetősége. Hátránya az informálódás nehézsége és a korlátozott tájékozódó képesség. Nézőpont kérdése, de a függetlenség fogalmához tartozik, hogy az auditornak nincs, nem lehet közvetlen ráhatása a folyamatra. Az audit azonban mindig valamilyen jelentéstétellel végződik.

Az audit – mint azt már láttuk – lehet külső és belső. „Érdeklődése” – vagyis az azt elrendelő érdekhordozók igénye szerint – lehet pénzügyi szabályszerűségi (financial and compliance), teljesítmény (performance) és funkcionális. Ez utóbbi az igények növekedése miatt igen sokféle lehet. Egyre általánosabb az IT audit, a humán audit és a minőségbiztosítási audit. Ezek mindegyike rendelkezik az audit előbbiekben felsorolt összes jellegzetességével.

Ha a két vizsgálati szempontot egyszerre érvényesítjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a külső és a belső ellenőrzés is lehet ex ante, folyamatokba épített és ex post.

A külső ellenőrzés is lehet kontroll és audit jellegű. A kontroll jellegű külső ellenőrzésre példát jelentenek a különböző hatósági (APEH, VPOP, PSZÁF stb.) ellenőrzések, amelyeknek közvetlen visszaható szerepük van. Ilyen a Magyar Államkincstár szerepe a kincstári körbe tartozó költségvetési szerveknél és az önkormányzatoknál bizonyos állami fejlesztési támogatások felhasználásának vizsgálatában. A folyamatba épített külső ellenőrzésnek tekinthető a különböző pénzügyi szolgáltató vállalatok kötelező adatszolgáltatásán alapuló monitoring rendszer. Az ex post külső ellenőrzés a PSZÁF kétfévente végrehajtott helyszíni felügyeleti ellenőrzése és az Állami Számvevőszék szinte mindegyik ellenőrzése.

A külső ellenőrzés fontos intézménye a kötelező könyvvizsgálat az üzleti szférában és a közszektor bizonyos szegmenseiben. E hagyományos „audit” az általános „köz” mint érdekhordozó számára vizsgálja a számviteli beszámolók hitelességét és megbízhatóságát. Érdekes és figyelemre méltó tendencia, hogy e „hagyományos” külső audit mellett más funkcionális auditok is egyre nagyobb szerepet töltenek be. Elég, ha a minőségbiztosítási auditokra gondolunk. Nem ritka már, hogy ISO 9000-es minősítés nélkül egy gazdasági szervezet nem lehet beszállító, vagy bizonyos külső forrásokért nem folyamodhat.

A belső ellenőrzés is különböző szemléletű lehet. Erről majd a cikk későbbi részében lesz szó.

A különböző belső és külső ellenőrzési funkciók mellérendelt és hierarchikus egymásra épülése alkotják a gazdaság ellenőrzési rendszerét. Ahogy már utaltam rá a különböző típusú ellenőrzések nemcsak „technológiailag” különböznek, hanem abban is, hogy milyen érdekhordozói kör igényeit elégítik ki. Az ellenőrzési rendszer kiegyensúlyozottsága akkor biztosított, ha annak működését nem dominálják egyoldalúan partikuláris érdekek, illetve, ha nem sérülnek alapvető érdekek. Az ellenőrzési rendszer minőségét egyszerre befolyásolja az abban alkalmazott eljárások-technikák minősége, az ellenőrzés számára rendelkezésre álló erőforrások mennyisége és minősége az a formális és informális játékszabályrendszer, amely a különböző funkciók mozgásterét kijelöli.

A gazdaság fejlődéséből adódó kihívások

Az előbbiekben bemutatott absztrakt ellentmondások az 1980-as években számos konkrét kihívásban manifestálódtak. Ezen kihívások a következőkben foglalhatók össze:

- A gazdasági folyamatok nemzetköziesedése az 1970-es években lezajlott deregulációs folyamatok és technikai fejlődés következtében új minőséget nyert. Ezt összefoglalóan globalizálódásként jellemezhetjük. E folyamatok eredményeképpen állandósultak azok a piaci kockázatok, amelyek a különböző gazdasági tevékenységi területeken különböző intenzitással jelentkeznek, de átszövik a gazdasági élet egészét.
- Az előbbi folyamatokkal összefüggésben folytatódott a gazdálkodó szervezetek méretének növekedése. E fejlemény súlyát aláhúzza az a tény, hogy a vállalati méretek a vállalati fúziók és felvásárlások eredményeképpen növekedtek és tömegesen váltak globális vállalatokká. A méretnövekedésből adódó feladatok így kiegészülnek a különböző vállalati kultúrák és különböző nemzeti szabályokhoz és szokásokhoz történő illeszkedés problémáival.
- Az 1980-as évektől az információtechnológia különböző alkalmazásainak elterjedésével a gazdálkodó szervezetek működési kockázatai is új dimenzióba kerültek. A megnövekedett vállalati méretek, az alkalmazott technológiákból adódó erősödő interdependencia és az információtechnológia vívmányainak a gazdaság minden szegmensét átható alkalmazása nemcsak kényelmesebbé és gyorsabbá tette életünket, de egyben a műszaki-technológiai eredetű bizonytalanságok szerepe is megnőtt.

- A magánszektorban működő vállalatok tulajdonosai között egyre nagyobb szerepet kapnak az úgynevezett intézményi befektetők. Az Amerikai Egyesült Államokban kialakult vállalatirányítási szisztéma, amelynek lényege a menedzserek feletti tőkepiaci kontroll, az amerikai befektetési alapok piaci térnyerésével világszerte egyre nagyobb szerepet játszik. E tulajdonosi kör a korábban – elsősorban az európai kontinensen – megszokottól eltérő igényeket fogalmazott meg a társaságok vállalatirányítási rendszerével kapcsolatban. (6)
- A közszektor működésében is komoly változások zajlottak le. A centralizálható jövedelmek csökkenése a szektorban rejlő gazdálkodási tartalékok feltárását igényelte. Elterjedtek a szolgáltatásszervezés új (piaci) formái, a fejlesztések tőkepiaci forrásokból (is) finanszírozódtak. Mindezek megkövetelték a gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb működés kikényszerítését szolgáló gazdálkodási „technikák” alkalmazását, a közpénzekkel való elszámoltathatóság mellett az (üzleti szektor és a befektetők számára is) átláthatóság biztosítását.

Minőségileg új irányítási és vezetési probléma áll fenn. Az óriásvállalatok, amelyek elvileg a világ bármely területén működhetnek, nem irányíthatóak és vezethetőek a régi módon.

A vállalati fejlődés kezdetén az irányítási és vezetési (tulajdonosi és operatív gazdálkodási) funkciók nem váltak el, az irányítás eszköze a közvetlen felügyelet volt. A vállalati méretek növekedésével megjelentek a társasági formák, ahol a tulajdonosi és vezetési funkció elkülönült és a belső szervezet a funkciók szerint építkező bürokratikus modellt, a piramisszerűen felépített hierarchiák rendszerét követte. A vállalati méretek további növekedése és a piaci körülmények változása hívta életre a divizionális szervezetet. Ez az egyes – döntően termék alapon szerveződött – divíziók nagyfokú önállóságát, a sztenderdizált tömegtermékeket előállító vállalatok nagyfokú rugalmasságát eredményezte. A XX. század második felében alakultak ki a mátrix szervezetek, amelyek lehetővé tették az egyedi igényekre különböző erőforrás kombinációk mozgósítását. E keretek között alakult ki a vállalatban belüli működés projektszerű rendszere. Az évezredfordulóra a hálózatszerű szervezetek kialakulása figyelhető meg.

E hálózatszerűen működő vállalatirányítások belső folyamatainak bonyolultsága, az általuk használt erőforrások és az általuk kibocsátott termékek, szolgáltatások volumene vetekedik a kis és esetenként a köz-

pes méretű nemzetgazdaságokéval. E változások új irányítási paradigmáért kiáltanak. A hagyományos bürokratikus szervezetek ilyen méretek és feltételek között nem működőképesek. A bürokratikus szervezési elvek mellett és/vagy helyett a kezdeményezést, az önállóságot preferáló, ösztönző vállalati szervezetek jelentek meg, amelyek nemcsak a piaci kihívásokra tudnak rugalmasabban reagálni, de képesek a globális vállalatokba vegyülő különböző kultúrákat is összehangolni. A posztmodern (8) vállalat valami egészen más. A köz-szolgáltatásokat előállító állam is – különböző pénzalapjaival, ügynökségeivel költségvetési szervezeteivel – egyre inkább ölti egy nagy holding-vállalat képét, a döntési és gazdálkodási eljárásai egyre több hasonlóságot mutatnak a vállalatokéval.

E kihívásokra adott válasz volt a „*corporate governance*” fogalmának megjelenése. A vállalatirányítás funkcióinak újragondolását a vállalatok, tágabban minden gazdasági szervezet fent jelzett működési környezetének megváltozása váltotta ki. Ezek eredményeként az egyes szereplők működésével érintett embercsoportok (stakeholders) köre kibővült. A közvetlenül érintett, úgynevezett közvetlen érdekeltségű érdek-hordozók (vállalatok esetén a tulajdonosok, menedzsment, alkalmazottak) mellett megjelennek és növekvő szerepet játszanak a közvetett érdekeltségű érdek-hordozók.

A corporate governance fogalma általános megközelítésben (7) a társaságot (gazdasági szervezetet) irányító menedzsment, a tulajdonosok delegáltjai (igazgatóság, felügyelőbizottság, kuratórium) és a többi érdek-hordozó között fennálló formalizált és nem formalizált kapcsolatrendszerrel jelenti. A vállalatirányítás ezen új megközelítésének középpontjában a tulajdonosok által delegált hatalom gyakorlásának folyamata és az irányító testületek és a vezetés elszámoltathatósága áll. Visszautalva az elméleti alapoknál felvetett problémákhoz, itt egyfelől az információs aszimmetriából következő ügynök-megbízó viszony kezelésének mikéntje vetődik fel.

Az ellenőrzés az irányításhoz és vezetéshez kapcsolódó funkcióhalmaz, így szorosan összefügg a vállalatok vagy általánosabban fogalmazva a gazdálkodó egységek szervezeti sajátosságaival. A modern gazdasági szervezetek bürokratikus felépítése maga is jól definiálható ellenőrzési funkciócsoportot jelent. A szervezeti felépítés a személyes hatalom, a szabályzatok és teljesítménymutatók kiadásán és számonkérésén, valamint az autonóm ellenőrző szervezet megjelenésén keresztül biztosítja a folyamatok kontrollját. A

bürokratikus racionalitás jól ismert ellentmondása, hogy a hierarchia felsőbb szintjén lévő szereplő elvileg informáltabb, mint az alacsonyabb szinten lévő. Az információs aszimmetria elvileg mindig a „főnöknek” kedvez. A valóság azonban más. A felsőbb szint információs igényeit kielégítő funkcionális szervezetek megjelenésével – hasonlóan a tulajdonjogok közgazdaságtanából ismert úr és szolga viszonyból adódó érdekkonfliktushoz – a bürokratikus szervezeten belül megjelenik az ellenőr és ellenőrzött konfliktusa, illetve felmerül a kérdés: „Ki ellenőrzi az ellenőrt?” E konfliktus kiteljesedését jelenti az a helyzet, amikor a vezetők és vezetettek egymás kontrollálására törekednek, vagyis a bürokratikus szervezet formális szabályai mellé odatüledik a főnök és beosztott közötti informális, de annál valóságosabb harc a bizonytalanság feletti uralomért.

A bürokratikus szervezeti kontroll a szervezetek növekedésével, a belső szervezet differenciálódásával, bonyolódásával egyre inkább ellehetetlenül. E folyamat három markáns csomópontját a következőkben lehet megragadni:

1. A tökéletlen kontroll törvénye azt mondja ki, hogy a nagy szervezeteket nem lehet tökéletesen ellenőrizni. Az ellenőrzöttség hiánya azonban *ellentmond* a bürokratikus szervezet formális viszonyainak.
2. A csökkenő kontroll törvénye azt mondja, hogy minél nagyobb egy szervezet, annál gyengébb a csúcsovezetés kontrollja a beosztottak fölött.
3. A csökkenő koordináció törvénye azt mondja ki, hogy a szervezet méretének növekedésével csökken a különböző tevékenységek közötti koordináció. (9)

Ebben a helyzetben indult el az új megoldások keresése. Az 1980-as évek végén több magánkezdeményezés által létrehívott bizottság próbálta feltárni a kialakult helyzetet és felvázolni a lehetséges megoldásokat.

A teljesség igénye nélkül megemlíthetjük az USA-ban létrejött Treadway Bizottságot, amely 1987-ben és 1992-ben publikálta álláspontját. Fontos szerepet töltött be az angol Cadbury Bizottság, amely jelentését 1992-ben bocsátotta közre. Ezek után az úttörő jelentések után a nemzetközi szervezetek, mint a Világbank vagy az OECD is komoly szellemi energiát kezdtek fordítani a XXI. század vállalatirányítási paradigmájának megalkotására.

Az új megközelítés a vállalatirányítás funkcióit két alapvető területre bontja. (10) Az egyik a vállalati tel-

jesítménnyel kapcsolatos szerepkör. Ide tartozik a stratégia formálása, a különböző tervek és célok kialakításának rendszere és a célok megvalósítását biztosító eszközök feltérképezése. A corporate governance másik szerepe a *megfelelési szerepkör*. E szerep lényege az elszámoltathatóság biztosítása és a különböző ellenőrzési funkciók működtetése. A vállalatirányítás elmélete két elvi választ adott e szerepkörrel kapcsolatosan. A *gondnokság-elmélet* azt feltételezi, hogy a tulajdonosok által választott testületek képesek kontrollálni a menedzsmentet és a külső könyvvizsgáló képes biztosítani a testületek által előterjesztett pénzügyi beszámoló megbízhatóságát. E felfogás szerint nem okoz konfliktust az a szerephalmaz, amely a belső testületi tagokra jellemző, vagyis amikor egy személyben kell a menedzseri érdeket a vállalat összműködésével kapcsolatos érdekekkel összeegyeztetni.

E felfogást ma már elméletileg is egyre többen vitatják, gyakorlatban pedig háttérbe szorult az az elképzelés, amely szerint az új kihívásokra a régi vállalatirányítási gyakorlat megőrzésével és annak erősebb külső könyvvizsgálói támogatásával kell válaszolni.

Előtérbe került – nem véletlenül – az ügynök-elmélet. E szerint a delegált megfigyelői státusz, nem egyeztethető össze a menedzseri szereppel. Az ajánlások differenciált, többszintű igazgatóságokról szólnak. Az igazgatóságon belül a végrehajtó tagokat a külső tagoknak -megfelelő eszközökkel ellátva – ellenőrizniük kell. Ebből a felfogásból ered az azóta széles körben használt ellenőrző bizottság (audit committee) intézménye. De az új paradigma lényege nem ez.

Belső irányítási rendszer (internal control system)

A gondolkodás eredményeként uralkodó felfogássá vált, hogy a vállalatirányítás az új kihívásokra akkor válaszol helyesen, ha a vállalatirányítás *belső működésébe* helyezi azokat az ellenőrzési funkciókat, amelyek részben automatikusan biztosítják, részben *kikényszerítik* a vállalat helyes irányba történő működését. E mechanizmusok összességét nevezi az irodalom internal control systems-nek.

Az *internal control* alatt a belső irányítási rendszert értik, vagyis a vezetői ellenőrzés, a folyamatokba épített ellenőrzési mechanizmusok és a függetlenített belső ellenőrzési funkció együttesét. Egy szervezet belső irányítási rendszere magában foglalja a szervezet vezetése által kialakított célkitűzéseket, iránymutatásokat, működési eljárásokat és szabályokat. Működte-

tésének célja, hogy biztosítsa a szervezet küldetésének és különböző törekvéseinek gazdaságos, hatékony és eredményes teljesülését, a jogszabályok és a belső szabályoknak megfelelő működést (compliance), a szervezet vagyonának és információinak védelmét, a számviteli információs rendszer megfelelő minőségét és az éves pénzügyi beszámolókat megbízható és időben történő elkészítését, valamint a hibák és csalások elkerülését, felderítését. A kilencvenes években számos szakértői jelentés igyekezett definiálni az új kihívásoknak megfelelő belső irányítási (ellenőrzési) rendszert.

A brit Cadbury-jelentés például így fogalmaz:

„A belső ellenőrzési rendszer a pénzügyi és egyéb ellenőrzési eljárások teljes rendszere, amelyet azért hoznak létre, hogy kellő módon biztosítsa:

- a hatékony és gazdaságos működést,
- a belső pénzügyi ellenőrzést és
- a törvényeknek és jogszabályoknak való megfelelést.”

Az Egyesült Államokban készült COSO jelentés (Treadway Bizottság) hangsúlyai sem nagyon mások:

„A belső ellenőrzési rendszer széles értelemben olyan, a vállalkozás igazgatótanácsa, vezetői és más alkalmazottai által érvényesített folyamat, amelynek célja, hogy kellő módon biztosítsa az alábbi célok megvalósulását:

- a működés hatékonyságát és gazdaságosságát,
- a pénzügyi jelentések megbízhatóságát,
- a törvényeknek, szabályoknak való megfelelést. „

A belső irányítási rendszer (internal control system) működésének általános algoritmusa a következőképpen adható meg:

- a tevékenységi célok, szabályok, előírások meghatározása,
- a szervezet, tevékenység, program eredményeinek értékelése az előbbi pontban jelzett követelményekkel összehasonlítva,
- eltérések, hiányosságok esetén a helyesbítésre, korrekcióra való ösztönzés, illetve akciók kezdeményezése,
- a helyesbítő lépések, korrekciók figyelemmel kísérése.

Az előbbieken idézett meghatározásokból is jól látható, hogy a belső irányítási rendszer (internal control system) korszerű felfogása nem szorítkozik a szervezet számviteli és pénzügyi kontrolljára, hanem átfogja annak minden jelentős tevékenységét. Ezért főbb elemei a számviteli tevékenységet szabályozó rendszerek (accounting controls) mellett az igazgatási

tevékenységet szabályozó rendszerek (administrative controls) és a vezetési rendszerek (management controls).

Ezen a ponton egy fontos kitérőt célszerű tenni. Az ellenőrzés kapcsán gyakori félreértés, hogy a controlling funkciót is az ellenőrzés egy formájának tartják. Anélkül, hogy ezen a helyen a controlling részletes ismertetésére vállalkoznánk, szeretném jelezni, hogy amit controllingnak neveznek az nem ellenőrzés. A keveredés a már említett – német *ex ante* ellenőrzési mód – a „négy szem elv” hasonló csengésű kontroller szereplője miatt áll elő. A controlling a vezetési rendszer egyik lehetséges integrált megvalósulása, amelyben a vezetési folyamat elemei a jövedelmezőségre ható tényezők feltárásán és a tényezők befolyásolásán alapulnak.

A belső irányítási rendszer tartalmaz szervezeti, szervezési, szabályozási elemeket éppúgy, mint különböző speciális ellenőrzési funkciókat. Ezek az ellenőrzési funkciók definiálhatók úgy is mint a már említett ellenőrzési eljárások. Ilyenek a test, a check, a monitoring és review jellegű ellenőrzések. A belső irányítási rendszerben megjelenő ellenőrzési funkciók jellemezhetők úgy is, mint speciális szakellenőrzési tevékenységek. Ezek nagymértékben függenek az adott vállalat (gazdasági szervezet) tevékenységének jellegétől. Ilyen szakellenőrzési funkció lehet a hálózati ellenőrzés, minőség-ellenőrzés, kockázatkezelés. Ezek az egyes vezetői funkciók alárendelten működnek és kizárólag a felelősségi körükbe tartozó rendellenességek feltárása és kezelése a feladatuk.

A függetlenített belső ellenőrzés (internal audit)

A függetlenített belső ellenőrzési funkció (*internal audit*) lényege, hogy az ellenőrzendő folyamatokból szervezeten belül is kiemelt és sajátos ellenőrzési technikái vannak. Feladata a belső irányítási rendszer működésének állandó felügyelete. Ez azt is jelenti, hogy a funkció a pénzügyi számviteli folyamatok mellett legalább olyan súllyal figyel az üzletviteli és üzemviteli vonatkozásokra. Az ellenőrzés korszerű felfogása szerint tehát a függetlenített belső ellenőrzés fő feladata az ellenőrzés alrendszerének, illetve a belső irányítási rendszer működőképességének folyamatos vizsgálata. E felfogás a hagyományos belső ellenőrzési felfogással szemben „belső könyvvizsgálatként” is ismert.

Az ellenőrzési rendszer hierarchiájában az *ex post* ellenőrzés, az audit mindig magasabb szinten helyezkedik el, hiszen fő funkciója a többi ellenőrzési elem megfelelőségének vizsgálata. A függetlenített belső

Az üzleti szervezetek internal controljainak általános elemei

Kontrol elem	Irányelvek-politicas	Eljárások-procedures	Szervezetek-organizations	Könyvvizetés, beszámolás, pénzügyi tervezési-accountancy, reporting	Személyzeti HR	Vezetői ellenőrzés management control	Összeférhetetlenségi szabályok-segregation duties
Működési terület							
Üzleti területek	- stratégiai terv - üzleti terv	- szervezeti és működési szabályzat és kapcsolódó dokumentumok	- minőségbiztosítási osztály - ügyfél-szerviz szolgálat	- a szükséges információs visszacsatolások	- munkaerő felvételi eljárás - minősítési rendszer - bónusz rendszer	- értekezlet - beszámoltatás - szűrópróbaszerű ellenőrzés	- kötelezettségvállalás és utalványozás, valamint nyilvántartási funkciók szétválasztása
Pénzügyi számviteli terület	- stratégiai terv - üzleti terv	- számviteli politika	- számviteli ellenőrzési osztály - kontrolling részleg	- terv-tény elemzések - bázis-tény elemzések	- munkaerő felvételi eljárás - minősítési rendszer - bónusz rendszer	- értekezlet - beszámoltatás - szűrópróbaszerű ellenőrzés	- kötelezettségvállalás és utalványozás, valamint nyilvántartási funkciók szétválasztása
Üzemeltetés, benne információ technológia	- stratégiai terv - biztonsági politika	- SZMSZ - biztonsági szabályzat stb.	- biztonsági részleg - IT biztonsági részleg	- a szükséges információs visszacsatolások	- munkaerő felvételi eljárás - minősítési rendszer - bónusz rendszer	- értekezlet - beszámoltatás - szűrópróbaszerű ellenőrzés	- IT fejlesztés és üzemeltetés szétválasztása - bizonyos információkhoz való hozzáférés korlátozása
Stratégia, marketing	- stratégiai terv - értékesítési terv	- SZMSZ - tervezési szabályzatok	- kontrolling részleg - ügyfélszolgálati osztály	- terv-tény elemzések - piaci versenytársak pozíciójának elemzése	- munkaerő felvételi eljárás - minősítési rendszer - bónusz rendszer	- értekezlet - beszámoltatás - szűrópróbaszerű ellenőrzés	

ellenőrzési funkció lényegéhez tartozik, hogy lépje át a hierarchikus szervezet korlátait, a különböző szervezetek részérdekeiből fakadó torzításokat küszöbölje ki. A belső ellenőrzés lehetővé teszi a tulajdonosok által delegált testületek (a testületek vezetői) számára a közvetlen tájékozódást az általuk irányított szervezet működéséről.

A függetlenített belső ellenőr feladatai a következők (1. táblázat):

- A vállalat vagy gazdasági szervezet működését jellemző pénzügyi és nem pénzügyi információk megbízhatóságának, teljességének, valamint az információs rendszerek vizsgálata. Ez utóbbi magában foglalja az információk azonosítási, feldolgozási, csoportosítási, valamint prezentálását szolgáló eljárásokat és eszközöket.
 - A vállalat azon belső működési mechanizmusainak vizsgálata, amelyek biztosítják a törvényes, a belső szabályzatoknak és az elfogadott terveknek megfelelő működést.
- Mivel ez az a pont, amely a magyar gyakorlatban hagyományosan nem belső ellenőrzési funkció, itt néhány konkrét példával élek. Ilyen lehet például a vállalat tervezési rendszere, beleértve a terv-tény elemzést és annak visszacsatolási elemeit. Ilyen lehet a munkaköri leírások rendszere, azok összhangja a szervezeti és működési szabályzattal, a különböző munkaköri összeférhetlenségek kiküszöbölésének biztosítékai.
- A vagyontárgyak megóvása és rendeltetésszerű használata.
 - Az alkalmazott erőforrások gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének állapotelemzése.
 - A különböző programok (projektek) és műveletek (operations) vizsgálata abból a szempontból, hogy azok a terveknek és egyéb más formában megjelenő célkitűzéseknek megfelelően valósulnak-e meg.

E megközelítés újszerűsége nyilvánvalóvá válik, ha összevetjük a külső auditálást (független könyvvizsgáló) és a belső auditálást. Az előbbi feladata, hogy a tulajdono-

sok és más külső érdekeltek (stakeholders) számára véleményt nyilvánítson a szervezet belső pénzügyi, számviteli ellenőrzésének minőségéről, hatékonyságáról. Általában ez a vélemény nem érinti az ellenőrzési rendszer működési vonatkozásait. Az utóbbi e működési vonatkozásokra fókuszál, nem elhanyagolva a számviteli pénzügyi belső ellenőrzést sem.

Mind a külső, mind a belső audit funkcionál perdöntő a függetlenség követelménye. A függetlenséget nem szabad misztifikálni, hiszen az nem jelentheti, nem is jelenti a kapcsolatnélküliséget. A külső és belső auditort jellemzően a vállalat fizeti, amely kétségkívül kockázatot jelent az elvégzett munka, az adott vélemény elfogulatlanságával kapcsolatosan. A torzítások nem zárhatók ki, biztosítékot részben a szakmai normák megsértésének jogi, részben erkölcsi következményei jelentik. Ez utóbbi természetesen anyagi erő is, hiszen a jó hírnév elvesztése a későbbiekben elnyerhető megbízásokat teszi kockára.

A két funkcionál azonban a függetlenség két különböző dolgot jelent. A külső könyvvizsgáló függetlensége, az ezzel kapcsolatos összeférhetetlenségek szigorúbbak, mint a belső ellenőrzés vonatkozásában. Ennek oka, hogy a könyvvizsgáló a nyilvánosság számára is dolgozik, az ő jelentése közvetlenül több érdeket érint, felelőssége is nagyobb, illetve más minőségű. Nem foglalkozik viszont a vállalat olyan tevékenységeivel, folyamataival, amelyek közvetlenül nem sértik a könyvvizsgálat által hitelesített éves beszámolókat felhasználóinak érdekeit. A külső könyvvizsgáló kötelező feladatait szigorú szabályok (törvények vagy szabványok) határozzák meg. Másképpen, a külső auditor nem tarthat a nyilvánosság elé olyan anomáliákat, amelyek a vállalatban belüli érdekhordozók (tulajdonosok, választott testületek, menedzsment és munkavállalók) érdekkörén belül maradnak. A külső könyvvizsgáló feladata végzése során azonban találkozhat ilyenekkel. Az ilyen típusú eredményeket azonban belső jelentésekbe (management letter) foglalja. Ezen ellentmondás miatt nem erősödött a külső könyvvizsgálat szerepe a corporate governance működésében.

Ahogy azt már korábban láttuk, a vállalatokkal kapcsolatos külső elvárások fokozatosan bővülnek. Az üzleti partnerek, ügyfelek, a vállalat környezetében lévő közösségek egyre többet akarnak tudni a vállalat működéséről. Ez hívta létre a már említett külső szakauditok intézményét. Egyelőre ezek kisebb részét intézményesíti jog vagy szabvány. Egyszerűen arról van szó, hogy ezeket az üzleti partnerek, ügyfelek kikény-

szerítik. E szakauditokat is független, a vizsgált folyamatokon kívül működő szakértők vagy cégek végzik.

A függetlenített belső ellenőr függetlensége több ponton ragadható meg. Alapfeltétel, hogy független legyen azokról a tevékenységektől, szervezetektől, programoktól amelyeket vizsgál. Másfelől ehhez megfelelő szervezeti státusz és tevékenységük megfelelő belső szabályozottsága szükséges. Általános az egyetértés abban, hogy a belső auditor függetlenségének záloga az, hogy a vállalat-tulajdonosok által megbízott irányító testület első emberének legyen alárendelve. Ez a pont rendkívül fontos, hiszen a menedzsment vezetőjének alárendelt belső ellenőrzés nem képes ellátni a neki szánt funkciókat. A függetlenségnek van egy másik eleme is, amely nem más mint az „emberi” tényező. A szilárd szakmai tudás, a megfelelő magatartás és erkölcsi tartás nélkül függetlenség nem létezik (2. táblázat).

2. táblázat

Az ellenőri függetlenség építőkövei

- világos alkotmányos*, szabályozási** helyzet,
- független vezető*,
- a választott tisztség biztonsága*,
- pénzügyi függetlenség,
- mentelmi jog*, megfelelő munkaszerződés **,
- a terv jóváhagyásának szabadsága,
- képzett, a folyamatokat ismerő szakemberállomány,
- a dokumentumokhoz való hozzáférés lehetősége,
- korlátozásmentes jelentési lehetőség,
- az ajánlások sorsának nyomon követésének lehetősége.

megjegyzés:

* elsősorban a közszektorban;

** elsősorban a verseny szektorban

Szakmai kihívások, avagy az új évezred ellenőrzése

A belső ellenőrzési rendszerek (internal control systems) fejlődésében a nemzetközi gyakorlatban számos markáns irányzat kibontakozásának lehetünk tanúi:

- Az ellenőrzés egyre inkább a prevenciót tekinti céljának. A már említett okokból megnövekedett bizonytalanságok kezelése elemi érdek. Ezért az ellenőrzés folyamatosan értékeli a bizonytalanságok forrásait, definiálja a kockázati tényezőket, erősíti a folyamatokba épített ellenőrzési pontokat és a munka tervezésénél is a várható kockázatok mérlegeléséből indul ki. Ezért az ellenőrzésben felértékelődik az értékelő és elemzési funkciók szerepe, hiszen ezek nélkül sem a bizonytalanságok forrásainak feltárása, sem a kockázatok meghatározásához szükséges tapasztalati valószínűségek értékmeghatározása nem lehetséges.

- Növekvő jelentősége lesz a különböző cégeknél már alkalmazott önértékelésnek (self-assessment), amely az előbbi pontban jelzett funkción túl lehetővé teszi azt, hogy a belső ellenőrzés (internal audit) a jelentősebb ügyekre koncentrálhasson.
- A belső könyvvizsgálói funkció egyre inkább ölti a belső tanácsadó szolgáltatás szerepét. Ez az ellenőr és ellenőrzöttek viszonyában is lényeges változásokat eredményezhet és egyben az ellenőrzés segítő, megelőző funkciójának kiteljesedését is előmozdítja.
- A belső audit jellegéből következik, hogy a helyszíni vizsgálatok időtartama csökken, az előkészítés (benne a munkaterv- és a vizsgálati program készítés) szerepe nő. A korábbi vizsgálati dokumentumok és a képződött adatbázisok lehetővé teszik a rövid, az érdemi tevékenységet kevésbé zavaró helyszíni ellenőrzést.

Az ellenőrzési célok változása

A hagyományos (revizori típusú) belső ellenőrzési megközelítéssel szemben érzékelhető, hogy az ellenőrzés tárgya a vállalat vagy költségvetési szerv minden lényeges folyamata, szervezeti egysége és projektje. A hagyományos megközelítés tematikusan a számviteli és vagyonszármazási szempontokat, az ellenőrzött szervezeteket illetően elsősorban a végrehajtó szervezetet (területi és hálózati szervek) célozta meg.

A belső audit szemléletű megközelítés – természetesen nem elhanyagolva a hagyományos célterületeket sem – korábban az ellenőrzés által nem vizsgált tevékenységek, szervezetek, funkciók és szempontok érvényesítését követeli. Különösen kiemelendő az a változás, amelynek a vizsgálat szemléletében kell bekövetkeznie. A belső irányítási rendszer nem értékelhető a vállalat működésének *rendszer-szemléletű* megközelítése és elemzése nélkül. (11)

A belső könyvvizsgáló akkor tudja feladatát jól ellátni, ha szakmai ismeretein túlmenően átfogó képe van vállalatára egészéről, a vállalati környezetről, a vállalatot alkotó elemekről, az abban zajló folyamatokról.

A belső ellenőrzés e felfogásban nemcsak, sőt nem elsősorban a szervezet minden szempontból szabályszerű működéséhez képes hozzájárulni, de emellett komoly segítséget nyújthat a jövedelmező, hatékony és eredményes működéshez.

Az ellenőrzés kockázatalapú megközelítése

A belső ellenőrzés lényegéből fakadóan koncentrálni a nagy súlyú, nagy kockázatokat rejtő területekre. Amikor saját munkáját tervezi-szervezi, abból indul ki, hogy a hibák, tévedések, csalások előfordulásának

valószínűsége, időbeni eloszlása a szervezet különböző területein eltérő. Ezen eltérések számos tényező eredményei. Az eltérések a következő tényezőkkel magyarázhatók:

- *Külső kockázatok*, amelyek a szervezet által nem vagy csak lényeges stratégiai-üzletviteli változtatásokkal befolyásolhatók. Ilyenek a teljesség igénye nélkül:
 - az adott gazdasági szervezet profiljából eredő normális kockázatok,
 - a piaci ingadozásokból (pl. ár-, árfolyam-, kamat-, inflációváltozás) adódó kockázatok,
 - a szabályozási kockázat.
- *Belső kockázatok*, amelyek az adott a szervezet szerkezetéből, szervezetszervezéséből és a tevékenység-szervezés állapotából, illetve az egyes részegységek jellegéből adódnak.

A külső és belső kockázatokat szokásos együttesen eredendő kockázatnak (inherent risk) nevezni.

A kockázatok másik csoportja abból adódik, hogy a belső irányítási rendszer mennyire képes a szervezet működési bizonytalanságait csökkenteni, a különböző információk megfelelőségét biztosítani. E kockázati csoportot a szakirodalom control risk-nek nevezi.

E kockázatok tapasztalati tények és korábbi elemzések alapján számszerűsíthetők és rangsorolhatók, és kiindulást jelentenek a különböző audit jellegű tevékenységek tervezéséhez és szervezéséhez (3. táblázat).

Vizsgálati sztenderdek

Ahogy azt már az eddigiekből is láthattuk, az utóbbi időszakban komoly mértékben megváltozott az ellenőrzés funkciója, iránya. Az új kihívások az ellenőrzés „technológiáját” is nagymértékben korszerűsítették. E téren a változások egyik iránya a korszerű statisztikai (benne matematikai statisztikai) és nem statisztikai elemzési módszerek használatának általánossá válása. A megnövekedett feladatok teljesítésének másik lehetőségét az kínálja, ha a szervezeten belül egyre inkább tipizálódó folyamatokhoz, tevékenységekhez, sztenderd ellenőrzési programokat rendelünk hozzá. A sztenderd ellenőrzési program azt jelenti, hogy különböző szervezetek, témák, projektek ellenőrzéséhez egyértelműen hozzárendelhetők bizonyos szempontok, az alkalmazandó ellenőrzési eszközök és eljárások.

E sztenderdek nemcsak azt biztosítják, hogy a rendelkezésre álló ellenőri kapacitás kihasználása jobb, de azt is, hogy az ellenőrzési tevékenység *minősége* egyenletes, – jól kialakított szabványok esetén – egyenletesen jó legyen.

Egy vállalat kockázati térképe (belső kockázatok)

Működési terület	Kockázat	Elvárható kontroll
Üzleti területek (profittól és szervezeti felépítéstől függően divízió, telephely, üzeme-gység, hálózati egység stb.)	- a költségeknek a tervezettől való eltérése, - az értékesítés tervezettől történő eltérése, - a minőségi követelményektől való eltérés stb.	- folyamatellenőrzések, - minőség ellenőrzés, - vezetői ellenőrzés stb.
Pénzügyi számviteli terület	- a gazdasági események inkorrekt rögzítése, - a mérleg tételek helytelen vagy hamis értékelése, - a számviteli információ feldolgozás nem megfelelő színvonala stb.	- a számviteli törvény által előírt belső szabályzatok, - megfelelő üzleti információs szoftver, - vezetői ellenőrzés stb.
Üzemeltetés, benne információ technológia, biztonsági rendszerek	- működési elégtelenségek, - bizalmas információ kiszivárgása, - vagyonvesztés stb.	- összeférhetelenségi szabályok, - beléptetési rendszerek, - IT fejlesztési és üzemeltetési funkciók következetes elválasztása stb.
Stratégiaiakészítés, marketing	- a vállalati fejlődés külső feltételeinek rossz megítélése, - ügyfélkapcsolatok, piacok elvesztése	- megfelelő személyzeti munka, - vezetői ellenőrzés, - beszámoltatás
Egyéb (például vállalatcsoport)	- átláthatatlan tulajdonosi összefonódások stb.	- megfelelő konszern számviteli politika stb.

Az ellenőrzés teljesítménye

Ahogy az írás elején jeleztem, az ellenőrzési funkció nem egyszerűen a bizonytalansági helyzetek egyik kezelési lehetősége, de maga is erőforrásokat felhasználó gazdálkodási tényező. E funkció értékelése nemcsak a bizonytalanság vagy legalábbis annak nem kívánatos következményeinek elkerülése alapján lehetséges és szükséges, hanem aszerint is, hogy mibe kerül a kezelés. Vagyis az ellenőrzés esetén is tipikusan felmerülnek azok a mérlegelési problémák, amelyek egy döntés használdozati költségének meghatározásához kapcsolódnak és költség-haszon elemzéssel oldhatók meg. Az ellenőrzés azonban az esetek egy jelentős részében nem produkál kézzel fogható és pénzzel mérhető eredményt. Ebben sok a hasonlóság az ellenőrzés mint szolgáltatás és a klasszikus közjavak között. E javak termelésének költség-haszon elemzéséhez vezette be a szakma a 3 „E” fogalmát.

A három „E” a gazdaságosság (economy), a hatékonyság (efficiency), és eredményesség (effectiveness) angol megfelelőinek kezdőbetűjét jelenti. A gazdaságosság a tevékenységhez felhasznált források költségeinek minimalizálását jelenti, az adott tevékenység minőségének veszélyeztetése nélkül. A hatékonyság a tevékenység outputját és az „előállítás” költségeit állítja szembe. Az eredményesség a tevékenység szándékolt céljainak elérését fejezi ki.

A „value for money” elv azt jelenti, hogy minden ráfordítás akkor indokolt, ha az valamilyen formában tényleges vagy „virtuális” hozzáadott értéket teremt. A független könyvvizsgáló megbízása, a külső ellenőrzési

intézmények és belső könyvvizsgáló szervezet fenntartása is pénzbe kerül, ezért indokolt e pénz felhasználásának vizsgálata. Bizonyos ellenőrző szervek hatékonyságukat az ellenőrzéseik által „megtalált” pénzeknek a fenntartásuk költségeihez történő viszonyításával fejezik ki. A számvevőszékek például az általuk feltárt jogtalan és visszafizetési kötelezettséggel szankcionált pénzköltségekhez szoktak viszonyítani. Adóhivatalok esetében a „megtalált” adóforintok jelenthetik a teljesítmény referenciáját. Költségartalékok feltárása, indokolatlan kiadások elkerülése mérhető teljesítményt jelent. Az első számú vezetőt, a tulajdonosokat, illetve a felügyeleti szerveket – ha különböző okokból is – komolyan érdekli a belső ellenőrzési apparátus működésének gazdaságossága, hatékonysága és eredményessége.

Az eredményesség megragadása a legproblematisabb, mivel lényegében minőségi tényezőkről van szó. Szemben a gazdaságossággal és a hatékonysággal, ennek számszerűsítése viszonylag komplikált, teljes körűen nem is lehetséges. A belső könyvvizsgáló részleg elé kitűzött célok átfogó megfogalmazása már önmagában problémát jelent. A célok definiálása után a teljesülés mértékének meghatározása sem egyszerű. Az indokolatlan kockázatvállalás megakadályozásával elkerült potenciális veszteség, a számítástechnikai rendszerek meghibásodásából adódó ügyfélvesztés (hogy más közvetlenül számlázható károkról ne is beszéljünk) számszerűsítése szinte lehetetlen.

E nehézségek miatt a szakma három ismérvcsoport együttes mérlegelésével próbálja mérni a nehezen mér-

hetőt. Ennek során értékelik a felhasználható eszközöket, az alkalmazott módszereket, valamint az előbbieket felhasználásának eredményességét.

Az első körbe a belsőellenőrzés jogszabályi háttere, az adott szervezeten belüli szabályozottsága, elhelyezkedése, a szervezet vezetőjének státusza, a zavar-talan munka feltételeinek megléte, a rendelkezésre álló létszám, az ellenőrök képzettsége, javadalmazása, továbbképzése és a belső karrierlehetőségek tartoznak. Elengedhetetlen e ponton a tényleges függetlenség megítélése.

Az alkalmazott módszerek között lényeges a tervezés színvonalának, belső kockázatorientáltságának elemzése, az ellenőrzések irányultságának (szabályszerűségi és hatékonysági), mélységének és kiterjedtségének, valamint gyakoriságának vizsgálata. Külön figyelmet érdemel a belső kockázatok feltárása, valamint a vizsgálati minták kiválasztása során alkalmazott módszertan.

Az eredményesség megítélhető a tervezett és nem tervezett vizsgálatok arányának, az ellenőrzési tervek megvalósulásának, az egyes ellenőrzések programjaiban foglaltak megvalósulásának, az írásos jelentések számának és minőségének, a jelentésekkel kapcsolatos (az ellenőrzöttek és a vezetők, illetve testületek részéről érkezett) visszajelzések mennyiségének és minőségének, a jelentéseket követő intézkedések alapján. Teljesítményellenőrzési vizsgálatok esetén az eredményesség számszerűsíthető konkrét költség- vagy ráfordítás csökkenéssel, jövedelem növekedéssel stb.

E megközelítés „konszolidált, bejáratott” viszonyok között alkalmazható, hiszen rendkívüli helyzetekben vagy éppen az ellenőrzési apparátus újraorientálása idején az aktuális feladatokra szükséges koncentrálni.

Az ellenőrzés eredményessége és gazdaságossága, illetve hatékonysága sokszor konfliktusba torkolló követelmény. Az utóbbi két elv érvényesítése érdekében az ellenőrzési technikák között nagy szerep jut a különböző mintavételezési eljárásoknak és a lényegesség (materiality) elvének. Ez utóbbi azt jelenti, hogy „méreten aluli” ügygel az ellenőrzés nem foglalkozik,

mivel a vizsgálat költségei a várható maximális hozadékot biztosan meghaladják. Ez azonban azzal jár, hogy az ügynökök biztosak lehetnek abban, hogy bizonyos típusú csalások, bűnök, eltérések nem kerülnek felszínre. Kérdés, hogy az ilyen helyzethez adaptálódó magatartások hosszabb távon hogyan hatnak az adott szervezet belső viszonyaira, vállalati kultúrájára a belső értékrendjére.

Hivatkozások

1. Az információ közgazdaságtanáról magyar nyelven jó összefoglalást ad Vincze János „Fejezetek az információ közgazdaságtanából” című, három részes cikke (Közgazdasági Szemle 1991. 2., 3., 4. szám), valamint Varian: „Mikroökonómia középfolon” című tankönyvének legújabb, harmadik, átdolgozott magyar kiadása 36. fejezetében (KJK-KERSZÖV, 2001)
2. Erről ld. részletesebben Lukács János: Kockázatok a könyvvizsgálatban című két részes cikkét. Számvitel és Könyvvizsgálat 1998. 9. és 10. szám (372-375. oldalak és 416-421. oldalak)
3. Gulyás Gyula: A bürokrácia ellenőrzésének paradoxonai in: Vezetéstudomány 2001. 3. szám.
4. Az elemzés fogalmának, funkciójának bemutatása a rendszerelmélet alapján lehetséges. Ezen írásban erre nincs mód. A témáról ld. részletesen dr. Koblenz József: A könyvvitel és a számvitel fogalmának újraértékelése. Számvitel és könyvvizsgálat 1994. 4. sz. 174-177. oldal
5. A fogalmak pontos megértéséhez nagy segítséget nyújtanak a különböző szakmai glosszáriumok. Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű az Állami Számvérvőszék Továbbképzési és Módszertani Intézet gondozásában megjelenő „Euroatlanti Füzetek” sorozatban megjelent „Glosszárium és háromnyelvű szószerdet” (Szerk. Nyikos László) című kiadvány.
6. ld. pl. Roóz József: Vállalatirányítási és ellenőrzési rendszerek. (corporate governance) fejlődési tendenciái Európában (Kézirat 2001)
7. ld. Szintay István: Corporate Governance és a stratégiai szemlélet kapcsolata. Harvard Business manager 2000. 3. szám
8. ld. Kocsis Éva – Szabó Katalin: A posztmodern vállalat (2000. Budapest) és Marosán György: A piramistól a hálózatig. Figyelő 2001. 37. szám
9. ld. Gulyás im. 11. oldal
10. Szintay im. 54-55. oldalak
11. ld. erről bővebben Koblenz im.